

23.11.2022

POL-2022-139254

Ulkoministeriö
kirjaamo.um@gov.fi

Viitteenne: Diaarinumero VN/21891/2022

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

1 Lausuntopyyntö

Ulkoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Pohjois-Atlantin liitolle (Nato) kiinnostuksensa käydä keskustelut Suomen liittymisestä Natoon. Suomen liittymispöytäkirja allekirjoitettiin 5.7.2022. Liittymispöytäkirjan allekirjoituksen jälkeen Suomesta tuli Naton tarkkailijajäsen ja liittymispöytäkirjan kansallinen ratifiointi Naton jäsenvaltioissa käynnistettiin.

Naton pääsihteeri kutsuu Suomen liittymään Pohjois-Atlantin sopimukseen, kun kaikki Naton jäsenvaltiot ovat ratifioineet Suomen liittymispöytäkirjan. Suomen jäsenyyden edellytyksenä on, että Suomen on ratifioitava Pohjois-Atlantin sopimus sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla. Ratifiointi edellyttää hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

2 Poliisihallituksen lausunto

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen. Poliisihallitus osaltaan kannattaa esitystä sellaisenaan.

Samalla Poliisihallitus nostaa jäljempänä kuvattujen poliisitoiminnallisten vaikutusten pohjalta esiin poliisin tarpeen ja valmiuden osallistua poliisin toimintakenttää koskevilta osin Naton siviilikomponentin toimintaan ja suunnitteluun. Poliisilla on valmius sijoittaa edustajansa tarvittaviin ja kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna poliisitoimintaan liittyviin ja poliisitoiminnan kannalta keskeisiin Naton rakenteisiin.

Poliisin toimintaan liittyvien vaikutusten osalta nostetaan esiin seuraavat huomiot lausuttavana olevaan kokonaisuuteen liittyen.

2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Hallituksen esityksessä todetaan, että Naton tuoreessa strategiassa puolustusliiton ydintehtäviksi on määritelty 1) pelote ja puolustus, 2) kriisinhäikäisy ja -hallinta, sekä 3) yhteistyövarainen turvallisuus. Samassa yhteydessä on mainittu, että terrorismi, kaikissa sen ilmenemismuodoissaan, muodostaa suurimman epäsymmetrisen uhkan jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuudelle ja kansainväliselle vakaudelle ja hyvinvoinnille.

Viime vuosien aikana muun muassa valtioneuvoston laatimissa selonteoissa on todettu, että erilaisten hybridimallisten uhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt ja viranomaisten välisiä rajapintoja on valtioiden välisissä vihamielisyyksissä pyritty tietoisesti käyttämään hyväksi. Erityisesti Ukrainan tapahtumat niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä ovat osoittaneet, että nykymuotoisissa konflikteissa entistä enemmän avoimien sotilaallisten toimien sijaan hyödynnetään tarkoituksellisesti epäselvää tilannetta sotilaallisten ja ei-sotilaallisten, muun muassa rikollisten toimien välillä. Erilaiset suunnitelmalliset painostus- ja vaikuttamistoimet saattavat jatkua vuosia ennen varsinaista alueellista konfliktia. Tyypillisesti nämä toimet saattavat sisältää esimerkiksi rikoksina realisoituja iskuja kyberympäristössä, terroritekoja reaali maailmassa ja kriittisen infrastruktuurin tai muiden yhteiskunnallisesti kriittisten kohteiden sabotaasia, tiedustelua ja häirintää, sekä toisaalta suunniteltua vaikuttamista ihmisten mielipiteisiin ja asenteisiin, jolla pyritään saamaan aikaan levottomuutta ja vastakkain asetteluja.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden uhkakuvien limittyminen sekä edellä kuvatut hybridi vaikuttamisen toimet tekevät poliisista osaltaan tärkeän toimijan myös sotilaallisten uhkien ja puolustuksen näkökulmasta. Mahdolliset hybriditoimet näyttäytyvät todennäköisesti ensivaiheessa erilaisina rikoksina ja mahdollisina järjestyshäiriöinä, joiden osalta rajaturvallisuustilannetta lukuun ottamatta vasteen antaa poliisi, jolla on lainsäädännön mukainen toimivalta asiassa. Muun muassa kriittiseen infrastruktuurin kohdistuvien rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen suojattaviin kohteisiin liittyvän konkreettisen uhkan perusteella voidaan olettaa kuormittavan poliisin resursseja. Lisäksi poliisi on päävastuullinen viranomainen terrorismissa ja antaa muun muassa realisoituneiden terroritekojen operatiivisen vasteen. Sotilaallisen uhkan kasvaessa on mahdollista, että rikolliset toimet lisääntyvät entisestään ja kohdistuvat entistä enemmän myös strategisesti tai symbolisesti merkityksellisiin fyysisiin kohteisiin ja jopa fataaleina toimina yksittäisiin luonnollisiin henkilöihin. On myös hyvin mahdollista, että varsinaiset mahdolliset alueloukkaukset alkavat peitellysti sotilaaksi tunnistamattomien henkilöiden toimesta.

Lähtökohtana on, että epäselvissä tilanteissa, ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia tultaisiin toimimaan sisäisen turvallisuuden toimialueella ensisijaisesti poliisin toimivaltuuksin. Erityisesti niin sanottujen harmaiden vaiheiden uhkatiloissa poliisin toimintakyky on nimenomaan maamme ulkoisen turvallisuudenkin kannalta keskeinen asia. Poliisin onnistuminen voi estää myös toiminnan eskaloitumista muiden viranomaisten toimintavastuulle. Ensivasteena poliisilla on tärkeä rooli myös ulkoisiinkin uhkiiin liittyvien havaintojen tekemisessä ja yhteisen tilannekuvan tuottamisessa.

Poliisin rooli korostuu myös terrorismiin liittyvän uhkan osalta. Kansallisen terrorismintorjunnan strategian mukaisesti poliisilla on päävastuu terrorismin torjunnasta. Poliisi on kehittänyt terrorismin torjunnan valmiuksiaan ja osaamistaan 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Painopisteenä on ollut operatiivisen vasteen kehittäminen terrori- ja muiden väkivaltatekojen tehokkaaksi pysäyttämiseksi. Samanaikaisesti on kehitetty väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin tunnistamista sekä ennalta estävää toimintaa reaali maailmassa ja sosiaalisessa mediassa.

Poliisilla onkin korostunut rooli terrorismin vastatoimien ja tutkinnan ohella myös terrorismin torjunnan ennalta estävässä toiminnassa, terroristiseen toimintaan liittyvien kohdehenkilöiden luokittelussa ja valvonnassa sekä tiedonvaihdossa. Terroristisen toiminnan ennalta estäminen edellyttää aktiivista tiedonvaihtoa ja toiminnan koordinoimista eri viranomaisten kesken. Yhdessä tekeminen ja keskitetty tilannekuva luo pohjan myös myöhemmälle tietojohtoiselle operatiiviselle toiminnalle, josta sisäisen turvallisuuden osalta vastaa ensisijaisesti poliisi. On huomattava, että poliisi antaa vasteen kentällä, jos terrorismiteko realisoituu käytännössä, sekä suorittaa sitä koskevan tutkinnan. Sekä sotilas- että siviilitiedustelun suorituskyky on tärkeä tukitoimi terrorismiin liittyvien uhkien tunnistamisessa, mutta ne eivät ole pääasiallinen vaste uhkien realisoituessa.

Poliisilla on myös tärkeä rooli yhteiskunnan resilienssin ylläpitämisessä, joka on keskeinen painopiste Naton siviilivalmiuden kehittämisessä. Poliisin yleinen rooli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä sekä yhteiskuntarauhan takaajana on keskeisen tärkeä Naton määrittelemien seitsemän resilienssiin liittyvän perusvaatimuksen osalta. Todennäköistä on, että myös Nato-joukkojen läsnäoloon, kauttakulkuun ja harjoitteluun liittyvä niin sanottu isäntämaatuki tulee aiheuttamaan lisätehtäviä poliisille. Huomioitavaa tässä kokonaisuudessa on myös Suomen tapa toimia viranomaisten kesken. Suomen vahvan kokonaisturvallisuusmallin taustalla on erinomainen ja tiivis viranomaisyhteistyö. Nato-jäsenyydellä olisi vaikutuksia turvallisuusviranomaisten oman toiminnan lisäksi myös viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Poliisi on arvioinut Suomen Nato-jäsenyydestä poliisin toimintaan aiheutuvat lisäkustannukset ja esittänyt ne osana vuoden 2023 talousarviovalmistelua. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että vuoden 2023 kustannuksiin liittyy vielä epävarmuuksia ja niitä tullaan tarkentamaan tarpeen mukaan vuoden 2023 lisätalousarvioissa sekä jatkovuosien osalta vuosien 2024-2027 julkisen talouden suunnitelman valmistelussa sekä kyseisten vuosien talousarvioissa. Poliisin yksilöimät kustannukset tultaneen siis arvioimaan edellä mainittujen tarkennusten yhteydessä.

Poliisin kustannukset muodostuvat muiden turvallisuusviranomaisten tapaan toimialasidonnaisesta Nato-koordinaatiotehtävästä sekä Nato-jäsenmaan sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavasta tiedonvaihdesta ja sen edellyttämistä uusista hallinnollisista tehtävistä ja tiedonkäsittely- ja turvallisuusratkaisuksista, joilla poliisitoiminnan kyvykkyys osana puolustusyhteisön toimintakokonaisuutta varmistetaan.

2.3 Lopuksi

Yhteenvetona todetaan, että muuttuneen turvallisuustilanteen myötä, muiden ohella, turvallisuusviranomaisten toiminta on kokonaan uudenlaisten haasteiden edessä. Lisäksi mahdollisella puolustusliitto Natoon liittymisellä on vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja se osaltaan tuo viranomaisille uusia velvoitteita. Suomessa kansallisesti poliisilla on merkittävä rooli ja monesti pääasiallinen tai yksinomainen toimivalta operatiivisen vasteen, suunnittelun ja tutkinnan osalta sellaisten epäsymmetristen turvallisuusuhkien suhteen, jotka eivät ole heti selvästi attribuoitavissa sotilaallisiksi ja kolmannen valtion toteuttamiksi. Tästä syystä poliisin osallistuminen Nato-suunnitteluun ja rakenteisiin on jo Suomen kansallisesta viranomaisten toimivaltajaosta johtuvista syistä tarpeen.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisitarkastaja

Sami Kalliomaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 23.11.2022 klo 11:37. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.